

פתח דבר

מאת המנהלת הכללית

שנת 2007, בדומה לשלוש השנים שקדמו לה, התאפיינה בצמיחה כלכלית מרשימה ובהמשך השיפור בתחום התעסוקה והשכר. הרחבת מעגל התעסוקה, שלא פסחה על השכבות החלשות, הובילה לשיפור בפערי ההכנסה הכלכלית – זו שלפני תשלומי ההעברה והמסים. עם זאת השנה הנסקרת עדיין אינה מציגה תפנית של ממש בתמונת המצב החברתית. הנתונים המוצגים בסקירה זו מעידים שממדי העוני והפגיעה בהוצאות הרווחה נבלמו, ובקבוצות מסוימות כמו הקשישים אף חל שיפור מסוים, אך השיפור הניכר במצב הכלכלי של המשק לעומת שנות המיתון 2001–2003 לא תורגם לשיפור מקביל במצב החברתי.

במסמך שכותרתו "סדר יום חברתי כלכלי לישראל 2008-2010" ("האג'נדה"), הצהירה הממשלה על כוונתה לשפר את המצב הכלכלי-חברתי שבו נמצאת החברה הישראלית, תוך קביעת יעדים ספציפיים בתחומי התעסוקה והעוני. החלטה זו של הממשלה מהווה למעשה שינוי באסטרטגיה החברתית, שכן בעבר נפקד מקומם של היעדים החברתיים ממדיניות הממשלה. כריכת יעד התעסוקה ביעד העוני מאותתת שהממשלה רואה קשר בין ההקלה במצב העוני לבין הגברת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה בגיל העבודה.

הממצאים מורים בבירור על קשר שלילי בין מספר המפרנסים במשפחה לבין סיכוייה של המשפחה להיות ענייה. עם זאת הנתונים גם מורים על עלייה עקבית בשיעור המשפחות העניות העובדות, במקביל לעלייה בתעסוקה של האוכלוסייה החלשה בשנים האחרונות. המשמעות היא ששיפור בשיעור התעסוקה לבדו אינו מספיק כדי להפחית את המצוקה, והוא דורש מדיניות ממשלתית אקטיבית בשוק העבודה שמטרתה גם להגדיל את השכר המשולם לבעלי ההכנסות הנמוכות. חוק מס הכנסה שלילי שחוקק ב-2008 נועד לתת מענה חלקי לכך. בד בבד יש להגביר את הסיוע בכלים תומכי עבודה נוספים ובהם סבסוד מעונות יום, הרחבת אפיקי הכשרה מקצועית תוך שמירה על הרלוונטיות שלה לדרישות שוק העבודה, והקפדה על אכיפת חוקי העבודה.

כמוסד האמון על הבטחת רשת הביטחון הסוציאלי של אזרחי המדינה, הביטוח הלאומי רואה בתעסוקה מנגנון עיקרי להשגת הפחתה בת קיימה של ממדי העוני והפערים הכלכליים בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה, אך מדגיש שאין לזנוח את השימוש בכלים תומכים ומשלימים. לתמיכה הכספית במשפחות, כמו גם לשירותים החברתיים ולשיפור התשתיות, נודעת חשיבות רבה בעיצוב פני מדינת הרווחה, בייחוד

בנוגע אוכלוסיות המודרות משוק העבודה שלא מרצון, כגון קשישים, נכים וילדים, ובאוכלוסיות שאינן מצליחות להיחלץ ממצוקתן גם כאשר הן משתתפות השתתפות פעילה בשוק העבודה. קצבאות הביטוח הלאומי מופיעות באג'נדה כתחום שיש "לייעל" אותו, מונח שעשוי להכיל בתוכו משמעות של הפיכת הקצבאות לסלקטיביות (ממוקדות באוכלוסייה הענייה), על חשבון שמירה על עקרון האוניברסליות שלהן. יש לזכור שסלקטיביות הקצבאות עשויה להביא לניתוק הזיקה בין תשלום דמי הביטוח לבין תשלום הגמלאות האמורות להיות מובטחות לציבור זה בבוא העת ולכרסם בתמיכה של ציבור חשוב במערכת הביטחון הסוציאלי, ולכן יש לנהוג זהירות בנושא זה. עם זאת, לרשת הביטחון הסוציאלי נועד גם התפקיד של הקטנת העוני והפערים החברתיים ותמיכה בציבור החלש והזקוק לסיוע. השגת שתי המטרות הללו תוך שמירה על האיזונים המתאימים ביניהן מחד ועל האיתנות הפיננסית של המוסד וההוצאה הציבורית מאידך, מהווה אתגר חשוב לביטוח הלאומי ולחברה הישראלית כולה.

סקירה זו, המציגה בפירוט את פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בתחומי הגמלאות והגבייה ואת תמונת המצב החברתית, מציעה גם מגוון כלים והתערבויות שנועדו להבטיח חלוקת הכנסות שוויונית יותר וחיזוק הזיקה שבין הצמיחה הכלכלית לבין מצבן של החוליות החלשות בחברה.

התמונה העולה מהסקירה מחדדת את הצורך, עם כניסתי לתפקיד המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, לפעול לבניית מערכות סיוע חדשות המותאמות לבעיות המתעוררות בנסיבות של שוק העבודה הישראלי והבינלאומי ולשקם מערכות קיימות שכיום אינן נותנות מענה הולם לאוכלוסיות שלהן נועדו. בד בבד יפעל המוסד לשיפור השירות לאזרח, באמצעות הפחתת המעמסה הגוברת והולכת על עובדיו בסניפים לאור הגידול באוכלוסייה וריבוי הצרכים, ובאמצעות פיתוח כלים חדשניים במערכות המחשוב והבקרה של המוסד. כל זאת מתוך מטרה לחזק את מעמדו ועצמאותו של המוסד בקרב הממשלה וציבור המבוטחים ולהגביר את רווחתן ומיצוי זכויותיהן של כל שכבות הציבור.

ד"ר אסתר דומיניסיני

אסתר דומיניסיני

המנהלת הכללית

הקדמה

סקירה שנתית זו, כקודמותיה, מציגה את פעילות הביטוח הלאומי בשנה שחלפה על תחומיה המגוונים – תשלום גמלאות וגביית דמי ביטוח, גיבוש מדיניות חברתית ומחקר.

פרק 1 פותח בהצגת תמונת המצב החברתית והתייחסות לעיקרי המדיניות החברתית ב-2007 תוך התייחסות נרחבת לסוגיית היעדים החברתיים שקבעה לעצמה ממשלת ישראל. בחלקו השני של הפרק מתוארות ההתפתחויות העיקריות בתחומי הגמלאות והגבייה ב-2007. פרק 2 מציג את תמונת העוני והפערים החברתיים בישראל עד אמצע 2007. נוסף על ממצאי העוני לפי הגישה היחסית, הפרק שב ומציג ממצאים מעודכנים על ממדי העוני לפי גישת הצרכים החיוניים. פרק 3 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. פרק 4 רחב היריעה פורש את השינויים והמגמות במערכות הגמלאות לסוגיהן, ובמסגרתו מיוחד חלק נפרד לכל אחת מהגמלאות העיקריות של המוסד. בפרקים השונים משולבות גם תיבות המציגות נושאים שבמוקד המדיניות בישראל. לסקירה שלושה נספחים: תמציות של דו"חות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2007, לוחות של ענפי הביטוח ולוחות עוני ואי-שוויון.

השנה לראשונה, מפורסמת הסקירה כולה באינטרנט בשפה האנגלית, ותמציתה בשפה הערבית מפורסמת גם באינטרנט וגם במהדורה מודפסת (www.btl.gov.il).

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למירי אנדבלד, המרכזת המקצועית של הסקירה; למיה עורב-הטל, עורכת הלשון והמביאה לדפוס; לשרה גרגי, עורכת הלשון בשפה האנגלית; לרמסיס גרא על בדיקת התרגום לערבית; ולנירה עמיר, שנשאה בנטל ההדפסה ביעילות ובמסירות.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

תוכן עניינים

iii	פתח דבר.....
v	הקדמה.....
3	תרשימים נבחרים.....

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

23	מבוא.....
23	1. סוגיות בהתפתחויות החברתיות.....
30	2. יעדים למדיניות החברתית של הממשלה.....
40	3. היקף התשלומים.....
45	4. רמת הקצבאות.....
50	5. מקבלי גמלאות.....
52	6. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות.....

פרק 2

עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

63	1. מצב העוני והפערים הכלכליים ב-2006.....
64	2. מדידת העוני ומקורות הנתונים.....
67	3. ממצאים עיקריים על העוני.....
75	4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה.....
94	5. מדידת העוני מצד ההוצאות, 2005-2006.....
100	6. אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות.....

פרק 3

פעילות ומגמות בתחום הגבייה

107	1. מבוא.....
109	2. גביית דמי ביטוח לאומי.....
117	3. גבייה למערכת הבריאות.....
128	נספח : אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים.....

פרק 4

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

133	1. הבטחת הכנסה
169	2. ביטוח זיקנה ושאיירים
185	3. ביטוח סיעוד
199	4. ביטוח ילדים
219	5. ביטוח אמהות
233	6. ביטוח נכות כללית
257	7. ביטוח נפגעי עבודה
279	8. ביטוח נפגעי פעולות איבה
297	9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות
307	10. ביטוח אבטלה
321	11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

נספחים

333	נספח פרסומים
347	נספח לוחות ענפי הביטוח
381	נספח לוחות עוני ואי-שוויון
403	רשימת מחברי הפרקים

נושאים במוקד (רשימת תיבות)

25	1 תיבה סוגיית העובדים הזרים בראייה בינלאומית
	2 תיבה הערה על החשיבות היחסית של המאבק בעוני לעומת המאבק באי-שוויון
38	3 תיבה מוקדי העוני בישראל ודרכי טיפול מוצעות
82	4 תיבה ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2006/7
91	5 תיבה ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות: ממצאים מעודכנים ל-2006
97	6 תיבה מקורות גידול האוכלוסייה המבוטחת בביטוח בריאות בשנת 2007
112	7 תיבה ממצאי מחקר הערכה של תוכנית מהל"ב
135	

155	..... הפסקת הגמלה להבטחת הכנסה והזכות לשימוע	8	תיבה
172	..... פנסיה מקיפה חובה לכלל המשק בישראל	9	תיבה
192	..... זכאים לגמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר	10	תיבה
211	..... מבט על הסיוע הכספי למשפחות עם ילדים בבריטניה	11	תיבה
226	..... מאפיינים של יולדות בשנים 2007-1995	12	תיבה
238	..... נפגעי פוליו שקיבלו הטבות בשנת 2007	13	תיבה
285	..... נוהל הטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום ובפיגוע טרור המוני	14	תיבה
319	..... חיילים משוחררים שקיבלו מענק בגין עבודה בענף התעשייה	15	תיבה